



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Reforma Senatu w Hiszpanii

Author: Jan Iwanek

Citation style: Iwanek Jan. (1997). Reforma Senatu w Hiszpanii. W: J. Iwanek (red.), "Ludzie - instytucje - idee" (S. 98-111). Katowice : Uniwersytet Śląski



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Jan Iwanek

Reforma Senatu w Hiszpanii

Po prawie dwudziestu latach funkcjonowania systemu demokratycznego w Hiszpanii trwa ożywiona dyskusja wokół niektórych problemów ustrojowych, a w szczególności tych związanych z autonomią regionalną. Z jednej strony zagadnienie to wiąże się z samodzielnością wspólnot autonomicznych, zaspokajaniem ich aspiracji politycznych, gospodarczych i kulturowych, z drugiej jednak musi wywoływać dyskusje wokół kompetencji i wzajemnych stosunków pomiędzy władzami centralnymi a instytucjami wspólnotowymi. W kręgu zainteresowania pozostaje przede wszystkim druga izba parlamentarna — Senat — która zgodnie z postanowieniami konstytucji ma spełniać funkcje reprezentacji terytorialnej. Postulat reformy Senatu, formułowany od lat, trzeba zaliczyć do najbardziej ważnych zagadnień ustroju państwa.

Warto odnotować, że w Hiszpanii — podobnie jak w Polsce — Senat został reaktywowany jeszcze przed uchwaleniem nowej demokratycznej konstytucji. Ustawa 1/1977 z 4 stycznia 1977 r. o reformie politycznej¹ (zaaprobowana w drodze referendum 15 grudnia 1976 r.), kończąca okres dyktatury, w tym tzw. kontrolowanego otwarcia (*apertura* w okresie rządów premiera Ariasa) wraz z wcześniejszymi zmianami, takimi jak: abolizowanie silnie represyjnych przepisów prawa karnego, nowelizacja Karty Pracy, uchwalenie ustawy o stowarzyszeniach, stwarzała podwaliny nowego systemu, opartego na zasadach demokratycznych. Umożliwiła przede wszystkim wydanie nowego prawa wyborczego oraz przeprowadzenie wolnych wyborów parlamentarnych w czerwcu 1977 r. Spośród ważnych uregulowań tej ustawy dla przyszłego ustroju państwa przede wszystkim należy wspomnieć o przekształceniu

¹ Ley 4 enero 1977, núm. 1/77 (Jefatura del Estado) para la reforma política BOE núm. 4 de 5 de enero 1977.

Kortezów w parlament dwuizbowy — z Kongresem Deputowanych oraz Senatem.

W ten sposób po wielu latach (praktycznie od 1923 r.) powrócono do idei parlamentu dwuizbowego. Czy stało się tak w wyniku przemożnego wpływu tradycji, czy też sugerowano się dominującą dwuizbowością parlamentów w innych krajach (choć nie należy zapominać, że niewiele lat wcześniej w Szwecji dokonano reformy na rzecz parlamentu jednoizbowego), czy wreszcie brano już wówczas pod uwagę ewentualną reformę podziału terytorialnego państwa, która uzasadniałaby istnienie izby reprezentacji terytorialnej, trudno dociec i jednoznacznie na takie pytanie odpowiedzieć.

Reaktywowanie Senatu w 1977 r. nie było jedynie kontynuacją tradycji. Podstawowe racje — co wynika z lektury wspomnianej ustawy — polegały na wykreowaniu izby reprezentacji terytorialnej oraz izby „drugiego czytania”.

Ustawa o reformie politycznej — w istocie krótka, bo licząca jedynie pięć artykułów oraz przepisy przejściowe — wprowadzała Senat jako organ wybieralny w jednostkach terytorialnych na podstawie systemu większościowego. Przyznawała także monarsze prawo desygnowania 1/5 jej składu. Zasada ogólna polegała na nadaniu prawa każdej prowincji (z wyjątkami) wyboru czterech senatorów. W ten sposób skład Senatu określono na poziomie 207 senatorów wybieralnych oraz senatorów desygnowanych (po wyborach czerwcowych Juan Carlos mianował 41 senatorów).

W dyskusji, jaka toczyła się przy opracowywaniu ustawy w Kortezach (wówczas jeszcze frankistowskich), nie było wątpliwości co do tego, że izba druga nie powinna być izbą typowej reprezentacji politycznej. Motywowano potrzebę ustanowienia Senatu jako pewnego rodzaju reprezentacji specjalnej — bądź to terytorialnej, bądź to interesów gospodarczych, społecznych, kulturalnych i zawodowych, innymi słowy grup zawodowych². W żadnym wypadku nie argumentowano na rzecz Senatu jako instytucji racjonalizującej pracę parlamentu. Zwyciężyła koncepcja pierwsza i to ze skutkami poważnymi dla Konstytuanty. Opracowując bowiem nową konstytucję, miała już do czynienia z parlamentem dwuizbowym. Wycofanie się z takiego rozwiązania było zatem niemożliwe, tym bardziej że ustawa o reformie politycznej została — jak pamiętamy — zatwierdzona w referendum narodowym.

Komisja konstytucyjna Kongresu Deputowanych, która wszczęła prace 1 sierpnia 1977 r., w przedstawionym projekcie wstępnym opowiedziała się na rzecz Senatu jako izby reprezentacji terytorialnej i to w stopniu o wiele bardziej kompletnym niż ustawa o reformie politycznej. Artykuł 60 tego projektu przewidywał bowiem Senat złożony z reprezentantów regionów autonomicznych, wybieranych przez ich zgromadzenia ustawodawcze³. Nie ulega wątpliwości, że takie rozwiązanie w istocie wprowadzałoby w pełni zasadę terytorialności,

² Por. R. Punset: *El Senado y las comunidades autonomas*. Madrid 1987, s. 22.

³ Por. tekst *Anteproyecto de la Constitución* In: L. Aguiar de Laque, R. Blanco Canales: *Constitución Española 1978—1988*. Vol. 3. Madrid 1988, s. 44.

choć dyskusyjny może wydawać się pośredni sposób wyboru senatorów. W kolejnych jednak wersjach oficjalnych (i w tej przyjętej przez Kongres, i w wersji Senatu oraz komisji wspólnej izb) widziano skład Senatu nieco inaczej — przede wszystkim jako reprezentację prowincji. Zasada terytorialności była też oczywiście akceptowana przez frakcje parlamentarne, choć z różnicami co do rodzaju jednostek terytorialnych, jakie senatorowie mieli reprezentować⁴.

Uchwalona 27 grudnia Konstytucja⁵ (dalej: CE) w art. 69 określa Senat jako izbę reprezentacji terytorialnej, złożonej z senatorów pochodzących z wyborów bezpośrednich. W miejsce senatorów desygnowanych przez króla uprawniono zgromadzenia ustawodawcze wspólnot autonomicznych do desygnowania co najmniej po jednym senatorze i następnego od każdego miliona mieszkańców.

Dwojaki sposób powoływania składu izby rodzi wiele wątpliwości co do konsekwencji przepisów konstytucji, popartych i późniejszą praktyką konstytucyjną, w przedmiocie przestrzegania deklarowanej zasady terytorialności. Wybór senatorów w prowincjach oraz ich powoływanie przez parlamenty wspólnot autonomicznych inicjowały głosy krytyczne w literaturze. Z czasem przyczyniło się to również do wszczęcia debaty parlamentarnej w sprawie reformy Senatu. Wszak podstawowym warunkiem, od którego zależy faktyczne pełnienie przez izbę funkcji reprezentacji terytorialnej, jest pozycja w strukturze państwa samych jednostek terytorialnych, w których senatorowie są nie tylko wybierani, ale i których interesy powinni reprezentować.

Zasady desygnowania senatorów przez parlamenty wspólnot autonomicznych są dość ogólnie określone w statutach wspólnot, w szczególności natomiast w regulaminach tych izb lub ustawach lokalnych. Obowiązują tu dość podobne reguły. Senatorów wybiera się spośród składu parlamentu wspólnoty z zachowaniem proporcji odpowiednio do składu politycznego tej izby. W żadnym wypadku nie jest możliwe, by senatorzy reprezentowali tylko jedną frakcję parlamentarną. José Manuel Serrano Alberca uważa, że zakaz ten jest jednym z dowodów na to, że Senat nie jest izbą terytorialną⁶.

Wspomniana procedura desygnacji senatorów nie jest jedyną formą możliwej reprezentacji wspólnot. Partie lokalne mają jednak możliwość wystawienia swoich kandydatów w wyborach powszechnych. W praktyce też pewna grupa senatorów zasiada w izbie na tej podstawie. Skład osobowy Senatu, z uwzględnieniem i podziałów politycznych, i reprezentacji lokalnej przedstawia poniższa tabela.

⁴ Por. R. Punset: *El Senado...*, s. 44–49.

⁵ Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. BOE núm. 311, de 29 de diciembre.

⁶ Por. J. M. Serrano Alberca: *El Senado en la Constitución Española*. „Revista Parlamentaria de Habla Hispana” 1985, núm. 1.

Struktura polityczna Senatu

Reprezentacja \ Rok	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996
PSOE	47	69	134	124	108	96	81
PP	2	3	54	63	77	93	111
UCD/CDS	106	120	4	3	1	—	—
Partie regionalne	3	9	14	16	18	19	16
Niezależni	13	5	—	1	1	—	—
Inni	36	1	2	1	3	—	—
Desygnowani	41	8	45	46	47	48	48

Informacje o partiach regionalnych są wspólne, by wskazać na stopniowy wzrost liczby uzyskiwanych przez nie mandatów, ale też by unaocznic dość znikomą ich pozycję w ogólnym składzie całej izby. Procentowy ich udział wśród senatorów wyłanianych w wyborach bezpośrednich w poszczególnych latach był następujący: 1,4%, 4,3%, 6,7%, 7,6%, 8,6%, 9,1%, 7,6%. Elementem osłabiającym ewentualne wspólne działanie tych partii jest nadto ich zróżnicowanie ideologiczne. Do najważniejszych trzeba zaliczyć Baskijską Partię Nacjonalistyczną (Partido Nacionalista Vasco — PNV), Convergència i Unió (CiU), Herri Batasuna — HB, Koalicja Kanaryjska (Coalición Canaria — CC), a także i te, które są związane bezpośrednio z partiami ogólnokrajowymi, jak Socjalistyczna Partia Andaluzji (Partido Socialista Andalúz — PSA). Lokalny system partyjny odgrywa coraz to znaczącą rolę w wyborach do parlamentów wspólnot autonomicznych, jest też wyraźnie komplementarny w wyborach do władz centralnych⁷.

Z pewnością prawo wspólnot do desygnowania senatorów w istotny sposób zwiększa, choćby ilościowo, przedstawicielstwo regionalne. Pełna reprezentacja senatorów desygnowanych rozpoczyna się od II Legislatury (1982—1986). Aktualnie wspólnoty mają prawo desygnowania od 1 do 7 senatorów. Senatorowie ci wespół z wybieranymi z ramienia partii regionalnych stanowią już pokaźną grupę przedstawicielską. Procentowo ich udział w stosunku do pełnego składu kolejnych Senatów przedstawia się następująco: 1,2%, 7,9%, 23%, 24,4%, 25,4%, 25,9%, 25%. Udział senatorów regionalnych kształtuje się zatem na poziomie 1/5 składu izby.

⁷ Por. J. Iwanek: *Hiszpania. W: Partie i systemy partyjne państw wysoko rozwiniętych*. Cz. I. Red. J. Iwanek. Katowice 1994.

Skład Senatu należy zatem widzieć w wielu płaszczyznach. Krzyżują się w nim różne rodzaje przedstawicielstwa, nie tylko o charakterze politycznym czy partyjnym. W porównaniu ze składem Kongresu Deputowanych zachodzi podobieństwo dominacji tych samych sił politycznych (po każdych wyborach partia dysponująca największą liczbą mandatów w Kongresie, przeważała także i w Senacie). Podobieństwo to jednak ma charakter ogólny. Różnicowanie się składu osobowego Senatu zdaje się pogłębiać. Nawet jeśli pominiemy fakt braku reprezentacji w Senacie tych partii, które mają ją w Kongresie Deputowanych (np. Zjednoczona Lewica, Euskadiko Esquerra), to trudno nie docenić potencjalnych możliwości senatorów regionalnych. Każdorazowe wybory do parlamentów lokalnych — a od nich przecież zależy los senatorów desygnowanych — coraz wyraźniej wskazują na wzrost znaczenia partii lokalnych.

Nieudaną próbą było stworzenie możliwości powoływania w ramach frakcji parlamentarnych tzw. grup terytorialnych. Kryterium powoływania takich grup ma charakter regionalny. Zarówno senatorzy wybieralni, jak i desygnowani w ramach danej wspólnoty autonomicznej mogą powoływać owe grupy. W okresie IV Legislatury było ich 14. Zgodnie z regulaminem powinny one wypowiadać się przede wszystkim w sprawach mających związek z procesem autonomicznym. Grupy terytorialne należy postrzegać jako wewnętrzne struktury frakcji bez większej niezależności. Jednak kryterium polityczne, na podstawie którego są tworzone frakcje, wyraźnie dominuje nad kryterium terytorialnym grup, których członkowie należą do tej samej partii w ramach frakcji. Wiąże ich dyscyplina frakcji, nie zaś grupy. Ich tworzenie nie jest obowiązkiem, a jedynie zależy od woli członków frakcji.

Pozycja Senatu zarówno pod względem tworzenia składu osobowego, jak i jego kompetencji była niejednokrotnie przedmiotem krytyki. Bikameralizm hiszpański, zwany w doktrynie niedoskonałym, jest w istocie pozbawiony konsekwencji. Już sama konstytucja, umożliwiającą poprzez art. 143 oraz art. 144 przekształcenie państwa w państwo regionalne zasadzające się na wspólnotach autonomicznych, mimo deklaratywnego określenia Senatu w art. 69.1 jako izby reprezentacji terytorialnej w przeważającym stopniu uczyniła z Senatu izbę „drugiego czytania”, podporządkowaną Kongresowi. Eliseo Aja kwestionuje nawet tę funkcję Senatu: „[...] w rzeczywistości nasz Senat nawet nie spełnia tej funkcji »drugiego czytania« w znaczeniu tradycyjnego prawa parlamentarnego, gdyż wymagałoby to większości politycznej innej w każdej z izb (model konserwatywny) i stosowania weta lub co najmniej opóźniania uchwalania ustaw.”⁸ Po latach dość oczywista wydaje się nieprzystawalność kompetencji o charakterze terytorialnym tej izby do oryginalnej i najbardziej zdecentralizowanej struktury wewnętrznej pośród europejskich państw unitarnych.

W literaturze znajdujemy głosy usprawiedliwiające Konstytuante za takie ułożenie kompetencji Senatu. Eliseo Aja pisze: „W roku 1978 nikt nie wiedział

⁸ E. Aja: *Las Comunidades Autónomas y la reforma del reglamento del Senado*. „Revista Vasca de Administración Pública” 1993, núm 35.

dobrze, jak rozwiną się wspólnoty autonomiczne [...]”⁹ Podobnie też wypowiada się Ignacio Sánchez Amor: „Nieużyteczne jest skarżenie się, że charakter terytorialności Senatu sprowadza się do zera, kiedy w momencie redagowania konstytucji nie było jasne, że całe terytorium państwa przekształci się we wspólnoty autonomiczne [...]”¹⁰ Trudno całkowicie podzielić te poglądy. Do końca 1978 r., roku uchwalenia konstytucji, większość regionów autonomicznych miało już statuty wstępne, preautonomiczne. Najpewniej to było powodem, że przyjęty art. 144 CE otwierał możliwości pozostałym prowincjom, nawet jeśli nie spełniały podstawowych wymagań, przekształcenia się we wspólnoty autonomiczne. Dzisiejsza struktura wewnętrzna państwa była już wówczas tylko kwestią czasu. Sądzę, że powodów należy poszukiwać przede wszystkim w dość szybkim przygotowaniu i uchwaleniu konstytucji, bez głębszej refleksji o funkcjach Senatu w państwie regionalnym. Należy dodać, że i ówczesna doktryna nie dostarczała interesujących propozycji, co nie dziwi, gdyż model hiszpański, noszący znamiona modelu pośredniego pomiędzy unitaryzmem a federalizmem, był w zasadzie nowością, jeśli nie liczyć kilkuletniego wówczas doświadczenia Włoch.

Krytyka ustroju Senatu i jego pozycji konstytucyjnej koncentruje się wokół skromnych uprawnień terytorialnych, na uboczu pozostawiając tę grupę kompetencji (czy ich braku), które nie są z tym bezpośrednio związane. „Senat — pisze Rosa Ripolles — w art. 69 konstytucji hiszpańskiej jest instytucją zamkniętą i jako taki nie towarzyszy procesowi autonomicznemu w jego ewolucji.”¹¹ W podobnym tonie wypowiada się Ramón Punset: „Senat hiszpański w efekcie nie jest prawdziwą izbą reprezentacji terytorialnej — tak w zakresie organicznym, jak i funkcjonalnym.”¹² Stanowisko takie jest powszechne w doktrynie hiszpańskiej. Wynika stąd oczywista konsekwencja: aktualnie krytyka i postulaty reformy Senatu koncentrują się na jego pozycji konstytucyjnej, w mniejszym zaś stopniu na wewnętrznych strukturach i procedurach określanych regulaminem. Nierzadko też podnosi się skromną aktywność parlamentarną senatorów, w tym senatorów desygnowanych. Powszechne krytyczne spojrzenie na Senat nie implikuje powszechnego przekonania doktryny o konieczności reformy samej konstytucji. Zdania na ten temat są podzielone.

Postulat doktryny zmierzający do wykreowania Senatu jako reprezentacji jest rozumiany jako synonim reprezentacji wspólnot autonomicznych. Cytowany Eliseo Aja pisze: „[...] nikt nie mówi o reformie Senatu w sposób abstrakcyjny, mając na uwadze tylko proste funkcjonowanie izby, ale myśląc o przekształceniu jej w reprezentację wspólnot autonomicznych.”¹³ Cel ten może

⁹ Tenże: *Perspectivas de la reforma constitucional del Senado*. In: *La reforma del Senado*. „Cuadernos y debates”. Núm. 53. Madrid 1994, s. 211.

¹⁰ I. Sánchez Amor: *El Senado y las Comunidades*. In: *La reforma del Senado...*, s. 49.

¹¹ M. R. Ripolles Serrano: *La funcionalidad del Senado en el Estado de Autonomías*. „Revista Española de Derecho Constitucional” 1993, núm. 37, s. 93.

¹² R. Punset: *El Senado...*, s. 91.

¹³ E. Aja: *Las Comunidades...*, s. 12.

być osiągnięty w pełnym zakresie jedynie poprzez nowelizację konstytucji. Przekonanie o tym zdaje się aktualnie dominować, choć oczywiście w pierwszych latach po wejściu w życie konstytucji raczej koncentrowano się na postulatach poprawy efektywności pracy izby i uzależnieniu efektów od woli partii politycznych oraz wspólnot autonomicznych¹⁴. Dość odmienne poglądy formułuje Gonzalo Maestro Buelga. Uważa on, że problemem zasadniczym jest nie tyle reforma Senatu, która może doprowadzić do niebezpiecznej sektoryzacji parlamentu, ile rzeczywiste zagwarantowanie wspólnotom autonomicznym udziału w procesie decydującym instytucji centralnych, w tym w procesie legislacyjnym. Maestro wypowiada się na rzecz parlamentu jednoizbowego twierdząc, że izby drugie nawet w państwach federalnych nie gwarantują należytej ochrony interesów jednostek terytorialnych¹⁵. Reforma według Maestro miałaby polegać na większym niż obecnie prawie inicjatywy ustawodawczej regionów w materii ich dotyczącej oraz udziale rad regionalnych w opiniowaniu pozostałych ustaw. Reprezentacja przedstawicieli regionów może być także obecna w parlamencie jednoizbowym, choć za ważniejsze uważa autor przyznanie prawa tej grupie do zgłaszania poprawek w procesie legislacyjnym¹⁶.

Dla niektórych jednym z warunków przekształcenia Senatu w izbę regionów autonomicznych jest inny sposób wyboru senatorów: zastąpienie aktualnie mieszanego na korzyść wyłącznie przedstawicieli wspólnot¹⁷. Już w 1985 r. ówczesny przewodniczący izby José Federico de Carvajal nakłaniał, by wspólnoty desygnowały przede wszystkim członków rządów regionalnych¹⁸. Nie mogło to — rzecz jasna — w niczym zmienić obrazu Senatu. Ramón Punset proponuje, by cały skład izby był desygnowany, popierając desygnację dokonywaną bądź przez rządy, bądź przez parlamenty lokalne, a w żadnym razie nie pochodził

¹⁴ Np. P. García-Escudero Márquez, B. Pendás García: *El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas*. „Revista de las Cortes Generales” 1984, núm. 2, s. 111.

¹⁵ Trudno odmówić pewnych racji takim poglądom. Dla przykładu można przywołać ostatnie reformy ustrojowe w Belgii. Zmiany konstytucyjne z 5 maja 1993 r., które umożliwiają przekształcenie Belgii w państwo federalne od roku 1995 (wybory parlamentarne), wprowadzają odmienne położenie ustrojowe Senatu. Zmieniony zostanie skład Senatu. Spośród 71 senatorów (obecnie 184) 40 będzie wybieranych bezpośrednio, 21 będzie z desygnacji przez rady wspólnot, a 10 dokooptowanych. Uprawnienia Senatu będą jednak dość wąskie, w tym i w zakresie postępowania legislacyjnego. Pewne materie ustawowe (obywatelstwa, prawa karnego, prawa cywilnego, obrony, budżetu) będą wyłączną domeną Izby Reprezentantów. Wyłączność Senatu będzie dość wąska, w tym może dotyczyć jedynie rozwiązywania konfliktów interesów pomiędzy członkami federacji oraz pomiędzy nimi a organami federalnymi. Senat zatem będzie odgrywał rolę izby refleksji.

¹⁶ Por. G. Maestro Buelga: *Senado y Comunidades Autónomas: algunas propuestas funcionales*. „Revista de Estudios Políticos” 1989, núm. 65, s. 160—163.

¹⁷ Poglądy tego typu formułowano już na początku lat osiemdziesiątych. Np. F. Fernández Segado: *El bicameralismo y la naturaleza del Senado*. „Revista Española de Derecho Constitucional” 1982, núm. 6. Należały one wówczas do rzadkości, gdy tymczasem dzisiaj zdają się być coraz bardziej popularne.

¹⁸ J. F. Carvajal: *El Senado y los parlamentos autónomos* In: *Jorandas de Parlamentos Autónomos*. Valencia 1986, s. 102.

z wyborów powszechnych. Osłabia to co prawda demokratyczny sposób wyboru, ale i wzmacnia reprezentatywność terytorialną¹⁹. Także Eliseo Aja postuluje zniesienie senatorów prowincjonalnych (wybieranych bezpośrednio). Nie są oni według niego przedstawicielami prowincji, a jedynie ogólnokrajowych partii politycznych. Nowy skład Senatu powinien być reprezentacją wspólnot, powoływana bądź to na sposób niemiecki, bądź austriacki (desygnując parlamenty)²⁰. Desygnacja poza jakościową zmianą reprezentacji miałaby nadto doprowadzić do powstania izby drugiej jako organu nierozwiązywalnego, stale pracującego.

Ważniejsza jednak wydaje się reforma uprawnień Senatu, w szczególności w stosunku do regionów autonomicznych. Zdaniem R. Punseta, Senat miałby decydujący głos w uchwalaniu ustaw organicznych nowelizujących statuty, delegujących na rzecz wspólnot prawo rozstrzygania o niektórych kompetencjach zastrzeżonych dla państwa oraz w sprawie finansowania regionów czy też ustaw tzw. harmonizacyjnych. W tym zakresie to na Kongres przechodziłoby prawo weta, choć skuteczne wniesienie poprawek albo odrzucenie ustawy wymagałoby większości 3/5²¹. Bez wątpienia są to poglądy radykalne. O ile bowiem racjonalna wydaje się propozycja wzmocnienia pozycji konstytucyjnej Senatu, w tym skuteczne przeciwstawianie się Kongresowi w sprawach dotyczących autonomii, o tyle odwrócenie ról wraz z zaostrzeniem warunków zastosowania weta przez Kongres może rodzić obawy o przyszłość integralności państwowej. Senat złożony z przedstawicieli regionów miałby *de facto* możliwość decydowania o uprawnieniach i finansach wspólnot. Łagodniej ujmuje to Eliseo Aja, postulując modyfikację art. 90 CE także w kierunku nadania Senatowi uprawnień rozstrzygających w sprawach dotyczących wspólnot, choć gdyby nie doszło do porozumienia pomiędzy izbami w postępowaniu ustawodawczym (z wymogiem większości absolutnej w każdej z nich), kończyłoby to postępowanie. Bez zmian proponuje pozostawić te procedury, które nie są związane z procesem autonomicznym²². Istota tych propozycji polega jedynie na uniemożliwieniu Kongresowi narzucania swego stanowiska wbrew woli Senatu. Charakterystyczne, że Eliseo Aja proponuje przyznanie Senatowi uprawnień nadzoru administracyjnego na wzór niemieckiego Bundesratu. Istota reformy miałaby zatem polegać na zintegrowaniu instytucji autonomicznych z centralnymi. W innym miejscu Aja podkreśla, polemizując z obawami, iż nadmierny wzrost uprawnień przedstawicieli wspólnot w organach centralnych mógłby doprowadzić do dezintegracji struktur państwowych: "[...] instytucje uczestnictwa wspólnot autonomicznych w państwie zasadzają się na idei, że obrona »interesu ogólnego« nie jest wyłącznością instancji centralnej, ale wspólnotą całego państwa, które obejmuje także i regiony autonomiczne. Pluralizm woli

¹⁹ R. Punset: *La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución*. „Revista Vasca de Administración Pública” 1993, núm. 35, s. 33–34.

²⁰ E. Aja: *Perspectivas de la reforma...*, s. 220.

²¹ R. Punset: *El Senado...*, s. 228–229.

²² E. Aja: *Perspectivas de la reforma...*, s. 216.

łączy wyrażanie interesu ogólnego i jest określany ostatecznie przez wspólną i potrzebną instancję centralną, dzięki której instytucje integracyjne są bardziej zdolne do wypełnienia swego celu.”²³ Taki osąd wydaje się ważny w doktrynie decentralizmu. Nowe spojrzenie na państwo — jeśli jego ustroj ma podlegać transformacji — wymaga właśnie odrzucenia przeciwstawień organom państwowym organów samorządowych i autonomicznych.

Pytanie o cel reformy konstytucji jest bardziej pytaniem o pożądane i możliwe zmiany polityczne, w mniejszym stopniu o zmiany czysto techniczne. Trudno nie zauważyć, że postulaty reformy zbliżą system hiszpański do federalnego. Jak pisze Faustino Fernández-Miranda: „[...] jeśli izba druga, terytorialna, jest obszarem uczestnictwa wspólnot autonomicznych w wyrażaniu woli państwowej, zbliżamy się w ten sposób do pewnego federalizmu [...]”²⁴ Świadomość takiej ewolucji systemowej bez wątpienia dzieli i doktrynę, i elity polityczne.

Ta ostatnia grupa poglądów nie jest jeszcze powszechnie podzielana. Ich realizacja wiąże się z koniecznością zmiany konstytucji. Rosa Ripolles, podając argumenty za i przeciw, raczej skłonna jest widzieć sporo możliwości w ramach obecnych rozwiązań konstytucyjnych²⁵. Podobnie zda się sądzić Arbos Xavier²⁶. Także Pérez Royo jest zdania, że reforma konstytucji, ograniczająca się do modyfikacji art. 69 nie ma najmniejszego sensu. Zmiana położenia Senatu wymagałaby nowelizacji wielu przepisów w konstytucji. Ten cel — jego zdaniem — nie ma jednak uzasadnienia, gdyż w ostatnich latach system wspólnot funkcjonuje bardzo dobrze²⁷.

Tym niemniej argumenty na rzecz zmiany konstytucji zdają się być coraz bardziej przekonujące także i dla polityków. 28 września 1994 r. w Senacie przegłosowano wniosek o powołaniu podkomisji do przygotowania propozycji nowelizacji konstytucji, która wzmocniłaby pozycję Senatu jako izby reprezentacji terytorialnej. Jak to określił przewodniczący Senatu Juan José Laborda, w celu „zintegrowania bardziej adekwatnie izby terytorialnej z rozwojem państwa autonomicznego”. W skład podkomisji powołano członków komisji konstytucyjnej oraz komisji ogólnej²⁸.

Wiele słów krytyki jest słusznych. W istocie pozycja Senatu jest zdominowana przez Kongres Deputowanych. W postępowaniu legislacyjnym obowiązuje zasada pierwszego rozpatrywania projektów w izbie niższej. Jedynie w dwóch przypadkach Senat ma prawo pierwszeństwa. Projekty porozumień o wspól-

²³ *Informe sobre las Autonomía*. Red. E. Aja. Madrid 1989, s. 150.

²⁴ F. Fernández-Miranda: *Los problemas de la distribución del poder en España. La reforma del Senado*. „Revista de Derecho Político” 1991, núm. 34.

²⁵ Por. M. R. Ripolles Serrano: *La funcionalidad...*, s. 123—124.

²⁶ Por. A. Xavier: *El Senado marco constitucional y propuestas de reforma*. „Revista de las Cortes Generales” 1991, núm. 24, s. 27.

²⁷ Por. *Tema para debate: la reforma del Senado*. „Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario” 1991, núm. 3.

²⁸ *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 142, Año 1994.

pracy między wspólnotami autonomicznymi oraz projekty ustaw o podziale Międzyterytorialnego Funduszu Kompensacyjnego (Fondo de Compensación Interterritorial) podlegają procedurze specjalnej i zanim trafią do Kongresu, muszą być przyjęte przez Senat. Spotykamy tu wzmocnienie pozycji Senatu jako reprezentacji terytorialnej. Artykuł 145.2 CE przewiduje możliwość zawiązywania pomiędzy wspólnotami umów o wzajemnym świadczeniu usług oraz zawierania porozumień o współpracy. W pierwszym przypadku zatwierdzenie przez Kortezy jest fakultatywne, a projektodawcy muszą jedynie powiadomić Kortezy, w drugim natomiast zatwierdzenie ma charakter obligatoryjny. Na tym tle dochodziło kilkakrotnie do różnicy stanowisk pomiędzy izbami. Według wykładni prezydium Senatu izby powinny jednocześnie rozpatrzyć i podjąć decyzję, czy porozumienie wymaga także zatwierdzenia (art. 137 RS), sama zaś procedura zatwierdzenia powinna być wszczęta w Senacie. Z tych też powodów Senat, a konkretnie komisja ogólna jest informowana o wszelkich porozumieniach i umowach podpisywanych między regionami.

Senat jako izba „drugiego czytania” dysponuje co prawda prawem aprobowania, wniesienia poprawek albo odrzucenia wersji ustawy przyjętej przez Kongres (art. 90 CE oraz art. 104 i 106 RS). Do uchwalenia weta wymagana jest większość absolutna. Ma ono oczywiście charakter zawieszający. Odrzucenie weta przez Kongres jest możliwe większością absolutną przed upływem dwóch miesięcy, a po upływie tego terminu wymagana jest już tylko większość zwykłą. W procedurze hiszpańskiej nie znana jest instytucja komisji mieszanych w sprawach legislacji.

Przewaga Kongresu Deputowanych jest jeszcze bardziej widoczna w procedurze uchwalania ustaw organicznych. Organem uprawnionym do ostatecznego kwalifikowania projektów lub propozycji jako organiczne jest prezydium Kongresu. Dotyczy to także propozycji senackich. Zmiana decyzji jest możliwa także w trakcie prac komisyjnych. Charakterystyczne, że regulamin Senatu milczy na ten temat. Wymóg większości bezwzględnej przy uchwalaniu ustaw organicznych w całej rozciągłości dotyczy tylko Senatu. Odrzucenie weta Senatu jest możliwe także w zwykły sposób, tzn. po upływie dwóch miesięcy większością zwykłą. Oznacza to nic innego, jak możliwość przewyższenia uchwały Senatu przyjętej większością bezwzględną uchwałą Kongresu podjętą większością względną²⁹.

Aktywność legislacyjna Senatu nie jest oszałamiająca. Koncentruje się raczej na zgłaszaniu poprawek. Dotyczyło to ponad 45% ustaw przekazanych Senatowi do rozpatrzenia. Skromnie przedstawia się korzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej, a zdziwienie budzi pasywność legislacyjna Senatu wobec ustroju autonomicznego. Od 1982 r. senatorzy mogą tworzyć grupy terytorialne w ramach frakcji parlamentarnych. Faktycznie jednak ich przedstawiciele nie uczestniczyli w posiedzeniach Rady Przewodniczących Frakcji ani

²⁹ Por. J. Iwańek: *Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii*. W: *Postępowanie ustawodawcze*. Red. E. Zwierzchowski. Warszawa 1993, s. 124–126.

też nie zabierali głosu na posiedzeniach plenarnych izby. Jeśli zatem sądzić po aktywności senatorów, to ta forma organizacji i integracji nie spełniła chyba oczekiwań regulaminowych. Począwszy od II kadencji, wspólnoty w pełni korzystały z prawa desygnowania senatorów. Jak już wskazywano, stanowią oni 1/5 składu izby, a zatem na tyle istotną reprezentację, by spodziewać się znacznie większego zaangażowania w sprawy autonomizacji. Pierwsze lata funkcjonowania tej postaci reprezentacji świadczą raczej o przewadze czynnika przynależności partyjnej, ogólnokrajowej niż czynnika terytorialnego.

Po latach dyskusji, w tym i w samym Senacie, 11 stycznia 1994 r. dokonano częściowej reformy bez zmiany konstytucji, a zatem poprzez nowelizację regulaminu izby. Przede wszystkim powołano komisję wspólnot autonomicznych wraz z przyznaniem jej znacznych uprawnień. Owa superkomisja liczy 62 senatorów, a jej prezydium jest kopią prezydium izby (przewodniczący, dwóch wiceprzewodniczących, czterech sekretarzy). Jest to jedyna komisja ustawodawcza, której kompetencje określono regulaminem. Do pozostałych ma zastosowanie art. 54, to znaczy, że o przydziale pracy komisji decyduje prezydium izby. Obszerny art. 56 RS nie pozostawia wątpliwości, że komisji tej nadano specjalną rangę. W porównaniu z regulaminem z 1982 r., w którym nie określono zadań zbliżonej doń komisji do spraw autonomii, organizacji i administracji terytorialnej, samo już wymienienie jej na pierwszym miejscu wraz z określeniem zadań w 23 punktach art. 56 dowodzi nadania jej szczególnej roli. Świadczy o tym również jej skład. Na mocy art. 56 bis 1 w pracach mają prawo uczestniczyć senatorowie desygnowani przez wspólnoty autonomiczne. Ci bowiem z senatorów desygnowanych, którzy nie są członkami tej komisji, „[...] zostaną powiadomieni z wyprzedzeniem o jej posiedzeniach, w których mogą uczestniczyć, jak również wpisać się na listę mówców”. Z przepisu tego nie wynika, że senatorowie desygnowani są wyłącznymi członkami i uczestnikami posiedzeń komisji. Nie można wszak wykluczyć zastosowania do jej składu przepisu art. 51.2, upoważniającego prezydium do określania liczby członków oraz składu osobowego wszystkich komisji izby. Tym niemniej przepis art. 56 bis 1 jest bez wątpienia wiążącą prezydium wskazówką. W posiedzeniach pozostałych komisji prawo uczestnictwa mają jedynie ci z senatorów spoza ich grona, którzy zgłosili poprawki do dyskutowanego tekstu.

Jej kompetencje można podzielić do kilka grup:

1) ustawodawcze — polegające na prawie inicjowania propozycji ustawodawczej Senatu; z formalnoproceduralnego punktu widzenia jest jedyną komisją senacką dysponującą takim prawem, na podstawie bowiem art. 108 RS przysługuje ono frakcjom parlamentarnym lub 25 senatorom;

2) informacyjno-sprawozdawcze (najszerzej wskazane) — dotyczące w szczególności jakichkolwiek inicjatyw zgłoszonych w Senacie związanych z procesem autonomicznym, w tym z projektami lub propozycjami ustawodawczymi, umów zawartych między wspólnotami, porozumień między rządem a wspólnotami, postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie niekonstytucyjności ustaw autonomicznych czy konfliktów kompetencyjnych między państwem

a wspólnotami, inicjatyw rządowych w sprawie delegowania uprawnień państwa na rzecz wspólnot, inicjatyw rządu zmierzających do wymuszenia na wspólnotach wykonywania przez nie obowiązków konstytucyjnych i ustawowych, a także w sprawie uchwalania budżetu państwa w części dotyczącej wspólnot autonomicznych;

3) opiniodawcze — polegające na przekazywaniu przewodniczącemu izby sprawozdania w sprawie procesu autonomicznego, formułowaniu pod adresem rządu opinii w sprawie udziału Hiszpanii w instytucjach międzynarodowych, jeżeli ma to związek z przedstawicielstwem terytorialnym, inicjowaniu współpracy pomiędzy organami administracji publicznej, wypowiedaniu się w sprawie zawierania umów o współpracy między wspólnotami;

4) występowania z wnioskami do Senatu w sprawie kompetencji własnych;

5) określone ogólnie uprawnienia o charakterze nieustawodawczym w sprawach związanych z systemem autonomicznym.

Komisja ogólna wspólnot autonomicznych choć zalicza się do komisji legislacyjnych, to jej uprawnienia wykraczają poza zadania typowo ustawodawcze. Artykuł 189 RS uzależnia od zgody Senatu (większością absolutną) zastosowanie przez rząd środków zmierzających do wymuszenia na władzach wspólnoty wypełniania zobowiązań nałożonych konstytucją i ustawami oraz powstrzymanie się od działań sprzecznych z interesem państwa (art. 155.1 CE). To uprawnienie Senatu, bez wątpienia ogromnej wagi, należy do kompetencji typowo terytorialnych. Jest zarazem gwarancją trwałości systemu wspólnotowego, ale też unitaryzmu państwa. Zadanie komisji wspólnot, złożonej między innymi z senatorów desygnowanych, jest tu szczególne. Na podstawie przygotowanego przez nią raportu może toczyć się debata plenarna izby. Wszelkie zatem sankcje rządowe w poważnym stopniu zależą od opinii przedstawicieli regionów autonomicznych i są bez wątpienia spełnieniem jednej z zasad systemu autonomicznego, jaką jest uzależnianie polityki autonomicznej od samych podmiotów autonomicznych.

Do tej grupy zalicza się także uczestniczenie w opracowywaniu projektów statutów autonomicznych. Są to aktualnie zagadnienia szczególnego znaczenia. Komisja ogólna wspólnot autonomicznych w krótkim czasie od jej powołania (2 lutego 1994 r.) dokonała oceny aż jedenastu projektów nowelizacji statutów³⁰.

Nie należy jednak przeceniać roli Senatu w tej dziedzinie. Deputowani na równi z senatorami uczestniczą w organach kolegialnych opracowujących projekt, a uchwalenie statutu bądź to w drodze ustawy organicznej, bądź w drodze zatwierdzenia zależało w głównej mierze od Kongresu³¹. Procedura nowelizacyjna natomiast nie przewiduje większych uprawnień dla Senatu niż te odnoszące się do uchwalania ustaw organicznych. Regulamin Senatu nie określa

³⁰ P. García-Escudero Márquez: *La Comisión General de las Comunidades Autónomas: balance de seis meses de la reforma del Senado* In: *La reforma del Senado...*, s. 44.

³¹ Por. J. Iwanek: *Pozycja wspólnot autonomicznych w ustroju politycznym Hiszpanii*. W: *Polityczne życie lokalne*. Red. J. Wódz. Katowice 1994, s. 210—212.

wprost, która z komisji jest uprawniona do rozpatrzenia projektu nowelizacji. Nie wynika to ani z art. 56, ani z art. 143. W praktyce jedenaście projektów tego typu analizowanych w 1994 r. było przedmiotem obrad komisji ogólnej. Taka ograniczona pozycja Senatu wielokrotnie była w literaturze krytykowana. Ramón Punset ocenia to jednoznacznie: „Pozycja konstytucyjna »izby reprezentacji terytorialnej« w opracowywaniu i modyfikowaniu statutów autonomicznych jest drugorzędna, czasami wręcz skandaliczna — w porównaniu z tą, jaką zajmuje Kongres Deputowanych.”³² Natomiast Juan Carlos da Silva Ochoa pisze: „W zadaniach tak ważnych z punktu widzenia izby reprezentacji lub integracji terytorialnej, jakimi są określanie władzy wspólnot autonomicznych, Senat działa jako izba »drugiego czytania« podporządkowana decyzjom końcowym Kongresu.”³³

Reforma regulaminu z 11 stycznia 1994 r. w istocie nie mogła zmienić pozycji i kompetencji Senatu. Głównym jej zamierzeniem było stworzenie lepszych warunków senatorom desygnowanym oraz zapewnienie bardziej efektywnego wyrażenia na tym forum interesów wspólnot. Pierwsze projekty pojawiły się w okresie III Legislatury, a konkretnie od zgłoszenia wniosku w tej sprawie przez Convergència i Unió w 1987 r.³⁴ W trakcie kampanii wyborczej w 1989 r. wszystkie główne siły polityczne reformę Senatu umieściły w swych programach wyborczych. Z początkiem IV Legislatury powołano podkomisję w ramach komisji regulaminowej, która już w kwietniu 1990 r. przyjęła kilka pierwszych uzgodnień. Jednak tempo prac wyraźnie osłabło. Zapowiedziane posiedzenie plenarne Senatu w 1993 r. w sprawie przyjęcia nowelizacji regulaminu nie doszło do skutku z powodu rozwiązania Korteżów 13 kwietnia tego roku. W tym czasie wyraźna była różnica poglądów między klubami parlamentarnymi. Przyjęta przez cztery frakcje propozycja reformy³⁵ została obłożona ponad 60 poprawkami. Partia Ludowa nie przyjęła porozumienia, a niektóre ugrupowania lokalne nie udzieliły jej poparcia. Jedynie Convergència i Unió była konsekwentnie jej zwolennikiem, gdy tymczasem Baskijska Partia Nacjonalistyczna wycofała się w końcowej fazie. Przeciwno były także mniejsze ugrupowania Katalonii (Unió Democràtica de Catalunya). Santiago Peréz García uważa, iż dwie przyczyny wydłużyły w czasie uchwalenie zmian: 1) opór niektórych partii nacjonalistycznych, zwolenników federalizacji państwa autonomicznego; 2) brak zaufania ze strony rządów lokalnych co do możliwości, jakie niesie z sobą reforma³⁶. Wraz z zainicjowaniem V Legislatury zgłoszono nowy wniosek — tym razem podpisany przez wszystkie frakcje, z wyjątkiem nacjonalistów baskij-

³² R. Punset: *El Senado...*, s. 167.

³³ J. C. da Silva Ochoa: *El Senado en la encrucijada: la reforma reglamentaria de 11 enero de 1994*. In: *La Reforma del Senado...*, s. 28.

³⁴ *Diario de Sesiones...*, núms. 55 y 56 de 1987.

³⁵ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, serie III A, núm. 17 de 10 febrero de 1993.

³⁶ S. Peréz García: *Dificultades y avances en la experiencia reformista*. In: *La reforma del Senado...*, s. 65.

skich³⁷. Do wniosku zgłoszono aż 46 poprawek³⁸. W głosowaniu na rzecz reformy wypowiedziały się ugrupowania socjalistów, frakcja ludowa, Koalicja Kanaryjska oraz Convergència Democràtica de Catalunya. Wycofali się natomiast w ostatniej chwili senatorzy Convergència i Unió.

W literaturze pojawiły się głosy krytyczne na temat reformy. Są one formułowane głównie przez zwolenników nowelizacji konstytucji. Juan Carlos da Silva Ochoa pisze: „Do czego służy zatem reforma? Paradoksalnie, nie dla rozwiązania »problemu« Senatu, a tylko dla obdarzenia wspólnot autonomicznych pewnym forum debaty, którego potrzebują gorąco w celu komunikowania się między sobą, a także z państwem [...] Ale pasywna rola Senatu nie może być akceptowana ani na dłuższą, ani na krótszą metę.”³⁹ Krytycznie wypowiada się także cytowany Ignacio Sánchez Amor. Niezależnie jednak od opinii, czy ostatnia reforma jest przewyżczeniem słabości Senatu, po roku od jej wprowadzenia są widoczne o wiele bardziej aktywne przedsięwzięcia, w tym przy udziale senatorów desygnowanych. Stworzona dzięki reformie komisja ogólna wspólnot autonomicznych, odmienna od pozostałych pod względem swych kompetencji i składu, stwarza faktycznie nieporównywalnie lepsze możliwości wykonywania przez izbę swych funkcji reprezentacji terytorialnej. Należy także stwierdzić, że sama potrzeba reformy wykazała nieużyteczność grup terytorialnych. Wprowadzone regulaminem w 1982 r. w praktyce nie stały się platformą integrowania senatorów z poszczególnych regionów, ani też nie podejmowały żadnych inicjatyw odnoszących się do procesu autonomicznego.

Już w pierwszych miesiącach funkcjonowania nowo powołanej komisji ogólnej przystąpiła ona intensywnie do pracy. Powołano podkomisje do rozpatrzenia propozycji ustawodawczych w sprawie reformy 11 statutów autonomicznych⁴⁰. Później przyjęła raporty w tych sprawach. We wrześniu 1994 r. przeprowadziła coroczną debatę na temat autonomii. Jak na razie nie potwierdzają się obawy, że nadmiernie liczebna komisja będzie z tego powodu mało operatywna. Z możliwości komisji zaczynają też korzystać rządy lokalne, które mają prawo jej zwoływania. Niezależnie od tych pierwszych pozytywnych objawów przyszłość Senatu Hiszpanii pozostaje sprawą otwartą.

³⁷ *Propuesta de reforma del Reglamento del Senado en lo que atiende a potenciación de su función territorial*. „Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie III A, núm 5 (a) de 22 de octubre de 1993.

³⁸ Por. Boletín Oficial..., Serie III A, núm. 5(e) de 23 de noviembre de 1993.

³⁹ J. C. da Silva Ochoa: *El Senado en la encrucijada...*, s. 37.

⁴⁰ Następujących wspólnot: Walencji, La Rioja, Kantabrii, Balearów, Kastylii i Leon, Kastylii-La Mancha, Estramadury, Murcii, Asturii, Aragonii. „Diario de Sesiones del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas. V Legislatura, Comisiones”. Núm. 57, Año 1994.